

Отдельные новации контрольной (надзорной) деятельности
Промышленно-торговое право. – 2012. – № 11. – С. 47–49.

С 1 октября 2012 года вступил в силу Указ Президента Республики Беларусь от 26 июля 2012 года № 332 «О некоторых мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее – Указ № 332), которым, в контексте совершенствования контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь, внесены изменения и дополнения в Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (далее – Указ № 510). Обширному спектру предложенных новаций еще предстоит пройти практическую апробацию во взаимоотношениях между контролирующими органами и проверяемыми субъектами, а также соответствующее теоретическое осмысление. В рамках данной статьи хотелось бы остановиться на некоторых проблемных вопросах.

Начало проведения плановой проверки законодателем увязывается с уведомлением о назначении проверки, которое вручается проверяемому субъекту не позднее чем за 10 рабочих дней до начала ее проведения. Абзац седьмой части первой п. 23 Положения о порядке организации и проведения проверок, утв. Указом № 510 (далее – Положение) в качестве содержательно атрибутивных характеристик уведомления о назначении плановой проверки предусматривает исчерпывающий перечень вопросов, подлежащих проверке. Форма уведомления о проведении проверки, утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 марта 2010 г. № 383 «О некоторых мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510» также предусматривает обязательное отражение исчерпывающего перечня вопросов либо в самом уведомлении, либо в приложении к нему. Такое моделирование в продолжение рассмотрения вопросов формализации начальной стадии проверки детерминируется также нормативно содержательными характеристиками предписания, являющегося основным документов, в соответствии с которым проводится проверка. Так абзац седьмой части третьей п. 24 Положения предусматривает, что в предписании на проведение проверки указывается исчерпывающий перечень вопросов, подлежащих проверке.

Корреспондирующая связь между уведомлением о назначении проверки и предписанием на ее проведение аксиоматично предполагает идентичность перечня вопросов, подлежащих проверке. На практике контролирующие органы, определяя перечень вопросов подлежащих проверке в приложении к предписанию на проведении проверки, предпринимают весьма развернутую попытку отразить указанные вопросы, выходя за рамки предпринимательской идентификации проверяемого субъекта. Например, в данный перечень включаются не имеющие отношения к деятельности многих предприятий вопросы соблюдения законодательства о маркировке товаров контрольными (идентификационными) знаками; соблюдения законодательства об обращении нефтяного жидкого топлива; соблюдения законодательства, регулирующего действия с простыми и (или) переводными векселями и др. В развитие сказанного отметим, что абзац шестой п. 6 Положения предусматривает, что контролирующие (надзорные) органы и проверяющие обязаны требовать у проверяемых субъектов только те сведения и документы, которые относятся к вопросам, подлежащим проверке. В свою очередь, в соответствии с абзацем шестым п. 7 Положения проверяемые субъекты, их представители вправе не выполнять требования проверяющего, если его требования не относятся к вопросам, подлежащим проверке. Во многом приведенными выше нормативными положениями можно объяснить подход законодателя по определению перечня вопросов, подлежащих проверке.

Однако со вступлением в силу Указа № 332 данная парадоксальная максимальность стала характеризоваться еще более неопределенными количественными аспектами. В соответствии с частью девятой пункта 24, если в период с даты выдачи предписания на проведение проверки до момента ее окончания возникнут обстоятельства, вызывающие необходи-

мость изменения состава проверяющих, перечня вопросов, подлежащих проверке, проверяемого периода (проверяемых периодов), срока проведения проверки, руководитель контролирующего (надзорного) органа или его уполномоченный заместитель вправе внести в предписание соответствующие изменения и (или) дополнения. Таким образом, можно констатировать эволюционный подход правоприменителя по увеличению (возможно не рассматриваемое нами странное для белорусской действительности уменьшение) перечня вопросов, содержащихся в уведомлении о проведении проверки, в предписании на проведение проверки, а также в предписании на проведение проверки с учетом внесенных в него изменений. По нашему мнению, когда в предписании на проведение проверки содержится более широкий перечень вопросов по сравнению с уведомлением о ее назначении, то действия должностного лица контролирующего органа необходимо квалифицировать как незаконное вмешательство в деятельность проверяемого субъекта. Более того, необходимо поставить под сомнение статус плановой проверки, когда проверяемый субъект заранее знает, на чем основан предметно конкретный интерес к нему со стороны контролирующих органов, в контексте ее модификации во внеплановую. В случае внесения в предписание на проведение проверки изменений и (или) дополнений технико-юридический алгоритм проведения такой (здесь возможно уже использование термина «другой») проверки должен быть идентичным алгоритму проведения плановой проверки с соответствующим уведомлением за 10 рабочих дней о таких изменениях и (или) дополнениях, а также осуществлением ряда других действий. В противном случае дискреционные полномочия должностных лиц контролирующего органа приобретут неопределенно бескачественный характер.

Применительно к вопросу о закреплении в Указе № 510 исчерпывающего перечня вопросов как атрибутивного элемента уведомления о проведении проверки и предписания на ее проведение следует отметить попытку законодателя придать вариативность проверяемых периодов по вопросам, составляющим предмет проверки. Например, с учетом изменений, внесенных Указом № 332, абзац восьмой части третьей п. 24 Положения предусматривает в качестве необходимого элемента предписания на проведения проверки проверяемый период или проверяемые периоды, если они не совпадают для различных вопросов, подлежащих проверке (могут указываться в перечне вопросов, подлежащих проверке). Часть первая п. 13 Указа № 510 предусматривает, что проверка проверяемого субъекта проводится за период, не превышающий трех календарных лет, предшествующих году, в котором в установленном порядке принято решение о назначении проверки, а также за истекший период текущего года. С точки зрения потенциальной оптимизации контрольной (надзорной) деятельности данную новацию следует приветствовать как ограничивающую притязания контролирующих органов к проверяемым субъектам. Однако ее полное нивелирование обусловлено основаниями, предусмотренными частью второй п. 13 Указа № 510, по которым проверяемый период не ограничивается (например, проверка соблюдения бюджетного законодательства, законодательства об использовании бюджетных средств и налогового законодательства).

Возвращаясь к вопросу о незаконном вмешательстве в деятельность проверяемого субъекта, следует отметить повторную попытку законодателя акцентировать внимание на проблеме применения мер ответственности в отношении должностных лиц контролирующих органов. Указом № 322 в пункт 15 Указа № 510 внесены изменения, которые корреспондируют незаконное вмешательство в деятельность проверяемого субъекта и привлечение должностных лиц контролирующих (надзорных) органов к установленной законодательными актами ответственности. В первую очередь, речь идет о применении мер административной ответственности, попытка легального закрепления которых ограниченным образом осуществлена в рамках Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. (далее – КоАП).

Напомним, что со вступлением в силу 1 января 2010 г. Указа № 510 контрольная (надзорная) деятельность осуществляется в соответствии с рядом принципов, в том числе ответственности контролирующих (надзорных) органов, их должностных лиц при осуществлении контроля, который находится в системной взаимосвязи с принципом законности при назна-

чении, проведении, оформлении результатов проверки, вынесении решений и рассмотрении жалоб на решения контролирующих (надзорных) органов, требования (предписания) об устранении нарушений, действия (бездействие) проверяющих. В соответствии с подп. 25.5 п. 25 Указа № 510 Совет Министров Республики Беларусь должен был обеспечить внесение в установленном порядке в Палату представителей Национального Собрания Республики Беларусь проекта закона Республики Беларусь, предусматривающего приведение КоАП в соответствии с Указом № 510. В то же время ст. 23.79 КоАП рассматривает в качестве административного правонарушения только действия, повлекшие признание проверки незаконной, которыми, в свою очередь, в соответствии с частью первой п. 22 Указа № 510 являются невнесение должностным лицом контролирующего (надзорного) органа записи о проведении проверки в книгу учета проверок, а также нарушение должностным лицом контролирующего (надзорного) органа установленного порядка назначения проверки (в том числе ее необоснованное назначение). Соответственно, за рамками КоАП остались вопросы квалификации других, отличных от вышеуказанных, неправомерных действий должностных лиц контролирующего органа. Данная пассивность законодателя вступает в противоречие с определенными Указом № 510 принципами контрольной (надзорной) деятельности.

В настоящее время, перед законодателем вновь встанет вопрос о приведении норм КоАП в соответствии с Указом № 510 в контексте определения мер административной ответственности за незаконное вмешательство в деятельность проверяемого субъекта. Формы такого вмешательства могут быть настолько многообразны, что попытки их возможного перечисления в соответствующей статье КоАП представляются неоправданными. Любые действия должностных лиц контролирующего (надзорного) органа, не соответствующие положениям Указа № 510, а также иных нормативных правовых актов в контрольной (надзорной) сфере, следует квалифицировать как неправомерные и расценивать как незаконное вмешательство в деятельность проверяемого субъекта. Соответственно диспозиция статьи КоАП, предусматривающей ответственность за такие действия, должна носить общий характер. Например, можно предложить законодателю дополнить КоАП статьей 23.79¹ (незаконное вмешательство в деятельность проверяемого субъекта) следующего содержания: «Незаконное вмешательство должностным лицом контролирующего (надзорного) органа в деятельность проверяемого субъекта – влечет наложение штрафа в размере от двадцати до ста базовых величин». Также возможна вариативность по вопросу модификации административного законодательства в контексте изложения ст. 23.79 КоАП в предложенной нами редакции потенциальной статьи 23.79¹, т.к. невнесение должностным лицом контролирующего (надзорного) органа записи о проведении проверки в книгу учета проверок, а также нарушение должностным лицом контролирующего (надзорного) органа установленного порядка назначения проверки (в том числе ее необоснованное назначение) также можно рассматривать как незаконное вмешательство в деятельность проверяемого субъекта. В любом случае прикладное понимание проверяемым субъектом таких действий должно основываться на их обжаловании вышестоящему должностному лицу контролирующего (надзорного) органа или в судебном порядке.